OTB – Onderzoek voor
de gebouwde omgeving
Faculteit Bouwkunde

Risico's en compensatie

Een literatuurverkenning van enkele compensatieregelingen

18 januari 2016

Daniëlle Groetelaers
Herman de Wolff

TU Delft Delft University of Technology

Challenge the future

Risico's en compensatie

Dit onderzoek maakt deel uit van het onderzoeksprogramma 'Woningmarktonderzoek aardbevingsgebied Groningen' dat wordt uitgevoerd met een subsidie van:
Dialoogtafel Groningen

Auteurs:
Daniëlle Groetelaers
Herman de Wolff

18 januari 2016

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft
Julianalaan 134, 2628 BL Delft
Tel. (015) 278 30 05
E-mail: OTB-bk@tudelft.nl
http://www.otb.bk.tudelft.nl

© Copyright 2016 by OTB - Research for the Built Environment, Faculty of Architecture and the Built Environment, Delft University of Technology.
No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Op initiatief van de Dialoogtafel Groningen wordt door OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving een onderzoek uitgevoerd naar de volgende vraag: "Wat zijn de actuele en geprognotiseerde gevolgen van de aardbevingen voor de karakteristieken van de woningmarkt en het woondomein in het Groninger aardbevingsgebied?" Voor dit onderzoek is door de Dialoogtafel Groningen een subsidie verstrekt[1].

Dit onderzoek behandelt verschillende soorten onderwerpen.
Allereerst gaat het om zaken die direct gekoppeld zijn aan de manier waarop de woningmarkt functioneert en welke invloed de aardbevingen hierop hebben. Het gaat dan om onderwerpen als:

- Het keuzegedrag van woonconsumenten: verhuisgeneigdheid uit/naar het gebied;
- Differentiatiegevolgen hiervan binnen het gebied;
- Woonbeleving, leefbaarheid en gepercipieerde kwaliteit van de leefomgeving;
- Waardeontwikkeling en verkoopbaarheid.

Hiernaast komen ook andere onderwerpen aan bod, die onder meer een afgeleide zijn van de veranderingen in de woningmarkt maar ook wat breder gaan. Het gaat dan om beleidsconsequenties van de aardbevingsproblematiek.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een deelonderzoek binnen dit onderzoek, namelijk een literatuurverkenning naar compensatieregelingen bij vergelijkbare risico's.

1.2 Probleemstelling

Om beter grip te krijgen op het bepalen van de relatie tussen de verkoopbaarheid en daardoor mogelijke waardedaling van woningvastgoed en (de beleving van) het aardbevingsrisico, is het relevant te leren van ervaringen elders: is er rond vergelijkbare cases onderzoek gedaan naar deze effecten? Om die vraag te beantwoorden is een literatuurverkenning uitgevoerd. Van deze verkenning is in een andere rapportage verslag gedaan[2].
Naast methodisch leren van situaties uit de internationale literatuur waarin effecten van bepaalde risico's op de prijsvorming in de woningmarkt optreden, kan een ander leerpunt komen uit een vergelijking met cases waar ook sprake is van effecten van die risico's op de manier van compensatie.
De probleemstelling die we in deze deelverkenning hebben gebruikt, is:

> *Welke aandachts- en leerpunten laten enkele andere compensatieregelingen zien, die relevant zijn voor compenseren in een situatie met risico's?*

We richten ons daarbij op de volgende deelvragen:

1) Hoe is de compensatieregeling vormgegeven?

---

[1] Er is ook een begeleidingscommissie samengesteld onder voorzitterschap van Gert Jan ten Brink (burgemeester van Slochteren) en met als secretaris Huub Hanssen (provincie Groningen).
[2] Danielle Groetelaers en Herman de Wolff, Risico's en verkoopbaarheid van woningen. Een internationale verkenning naar ervaringen met het bepalen van het effect van risico's op prijsvorming op de woningmarkt, oktober 2015; onderzoek binnen het programma "onderzoeksprogramma 'Woningmarktonderzoek aardbevingsgebied Groningen'"

2) Hoe wordt omgegaan met een aantal lastige kwesties?
3) Hoe is de organisatie achter de regeling?

1.3 Onderzoeksmethode

Als methode voor de beschrijving van de compensatieregelingen is gebruik gemaakt van een verkenning van de literatuur, gericht op twee algemene compensatiesystemen en twee op basis van een eerste verkenning geselecteerde specifieke regelingen.

1.4 Opbouw rapport

In dit rapport worden de resultaten van deze verkenning gepresenteerd. In hoofdstuk 2 wordt op enkele achtergronden ingegaan bij compensatie bij risico's. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op twee generieke compensatieregelingen, onteigening en planschade, en wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de geselecteerde specifieke compensatieregelingen, Ruimte voor de Rivier en de Moerdijkregeling. In hoofdstuk 5 presenteren we enkele leerpunten uit de verkenning.

2 Compensatie bij risico's: een verkenning en mogelijke cases

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk verkennen we het thema compensatie bij risico's, en introduceren we een typologie van risicosituaties, op basis waarvan we tot een selectie van cases zijn gekomen.

2.2 Systemen van compensatie

Centraal in deze verkenning staat compensatie bij een zogenaamde rechtmatige overheidsdaad, waardoor er nadeel optreedt voor burgers dat ongelijk verdeeld is. Vanuit het principe 'égalité devant les charges publique' wordt dan compensatie gegeven.
De basis voor de compensatieregeling is ook af te leiden van het Europees verdrag voor de rechten van de mens. In het EVRM wordt de overheid het recht gegeven om – in specifieke situaties - het gebruik en de gebruiksmogelijkheden van eigendom te beperken, maar er moet dan o.a. wel sprake zijn van een 'fair balance' tussen het belang van de overheid en het belang van de rechthebbende. Compensatie van eventuele onevenredige nadelen kan voorwaarde zijn om ingrijpen in het eigendom te rechtvaardigen: hoe ingrijpender het eigendom wordt beperkt, hoe groter de compensatie moet zijn.

In Nederland kennen we compensatie door de overheid in de variant van volledige compensatie (b.v. bij onteigening) en nadeelcompensatie, waarbij schade die het normaal maatschappelijk risico overtreft en iemand onevenredig benadeelt, wordt vergoed. De planschaderegeling uit de Wro is een voorbeeld van de tweede vorm van compensatie.

2.3 Compensatie bij risico's

De soort compensatie waar het in deze verkenning om gaat, is compensatie bij risicovolle activiteiten, dus zaken waarbij er een kans is op een gebeurtenis met negatieve effecten. De activiteiten zijn op zichzelf rechtmatig, maar er is een kans dat de activiteiten schade met zich mee brengen. Hoeveel schade, hoe vaak en wanneer is nog onbepaald.
Een nadeel treedt op, omdat de kans als zodanig voor een waardeffect kan zorgen (de plek wordt minder populair om te wonen / een bedrijf uit te oefenen vanwege de kennis over dit risico), los van de schade die kan optreden als het risico tot een gebeurtenis leidt.

Zo'n soort compensatie zou verschillend kunnen worden vormgegeven. We zien de volgende hoofdvarianten van compensatie bij waardevermindering van woningen in een risicovolle situatie:

1. Zekerheid van compensatie als het nadeel optreedt, in de vorm van een directe vergoeding van de schade door het nadeel. Dat kan het moment zijn dat schade ontstaat (de gebeurtenis optreedt), maar ook het moment dat door verkoop het nadeel zichtbaar wordt;
2. Compensatie vooraf op basis van risicoaanvaarding van het nadeel. De risico's worden als het ware vooraf afgekocht. Nadelen nadien zijn voor rekening van de eigenaar;
3. Opkoopregeling: alle nadelen en risico's worden overgenomen; de meest omvattende vorm van compensatie.

Vanzelfsprekend zijn tussenvarianten en combinaties denkbaar.

2.4 Soorten compensatie situaties

We onderscheiden drie verschillende soorten situaties met (risico op) schade.

Categorie 1: Er is nu al sprake van overlast, meestal geen fysieke schade, wel ook subjectieve schadecomponent, omdat er onduidelijkheid is over de effecten van de overlast en dit (nu nog) verschillend wordt ingeschat (en er dus risico op extra waardedaling is).
Voorbeelden van dit soort situaties zijn: wonen onder een hoogspanningsleiding (gezondheidsrisico's, onduidelijkheid over echte risico's), rond vijfde baan Schiphol (geluidsoverlast, onduidelijkheid over groei), bij windturbine(s) (geluidsoverlast, slagschaduw, onduidelijkheid over maatschappelijke acceptatie en daarmee waardeffecten), mogelijk rond Betuwelijn (geluidshinder, onzekerheid is o.a. externe veiligheid).

Categorie 2: Er is bovendien een risico op een incident en ook nu al sprake van overlast, en ook een subjectieve component met onduidelijkheid over de effecten en de ontwikkelingen in de toekomst (en de gevolgen daarvan voor de waardeontwikkeling van de woningen).
Voorbeelden van dit soort situaties: wonen in zich uitbreidend havengebied met gevaarlijke industrie (b.v. Moerdijk, Doel), wonen in het aardbevingsgebied in Groningen.

Categorie 3: Risico op een incident: er is een risico op een incident, maar nu nog niet sprake van overlast. Ook hier een subjectieve component, omdat onduidelijk is wat de consequenties van zo'n incident kunnen zijn en welke gevolgen dit heeft voor de waardeontwikkeling.
Voorbeelden van dit soort situaties zijn: wonen in een calamiteitenpolder.

2.5 Lastige kwesties rond compensatieregelingen

Rond alle situaties waar sprake is van (mogelijke) schade die gecompenseerd zou kunnen worden zit een aantal lastige kwesties:
1) in hoeverre valt de oorzaak onder het normaal maatschappelijk risico. De redenering is dan: Nederland is een dichtbevolkt land, dar brengt met zich mee dat het niet onlogisch is dat grond in de omgeving ook gebruikt wordt voor functies die een bepaalde mate van risico's met zich mee kunnen brengen. Tot op zekere hoogte kan je dat verwachten, in een dichtbevolkt land; compensatie is dan niet logisch want deze risico's loopt iedereen; ze behoren tot het normaal maatschappelijk risico.
2) in hoeverre was er sprake van voorzienbaarheid van het risico bij de te compenseren persoon: is er sprake van de facto actieve risicoaanvaarding en hoe is dat vertaald in de regeling? Soms weet of kan je weten als je ergens gaat wonen, dat er een groter risico is op een bepaalde gebeurtenis of een bepaalde overheidsmaatregel op die plek, dan wellicht op een andere plek. Als dat het geval is, is er sprake van voorzienbaarheid. Ga je er toch wonen, dan aanvaard je dat risico: er is sprake van actieve risicoaanvaarding.
3) hoe wordt omgegaan met subjectieve nadelen – die niet altijd direct in de markt worden meegewogen. Schaderegelingen gaan vaak uit van objectieve schade. Maar daarnaast kan een risico ook subjectieve schade met zich mee brengen, waardoor een persoon meer nadelen voelt. Moet de regeling daar aandacht aan besteden, en hoe dan?

Bij regeling is, naast de concrete vormgeving, de manier waarin wordt omgegaan met deze lastige kwesties, verder ook interessant hoe de compensatieregeling praktisch is georganiseerd (wie doet het, wanneer, etc.) en wat de praktijkervaringen met de toepassing zijn.

2.6 Selectie van de specifieke cases

Op basis van de in het voorstel genoemde compensatiesituaties en soorten regelingen is een eerste indeling gemaakt van mogelijke specifieke cases:

		Systeem van compensatie		
		Schadevergoeding als schade optreedt	Compensatie vooraf	Opkoop
Compensatie-situaties	Nu al overlast, onduidelijkheid effecten		Betuwelijn Schadeschap Schiphol	Hoogspanningslei-dingen
	Risico op incident en nu al overlast			Moerdijkregeling
	Risico op incident	Ruimte voor de Rivier Calamiteitenpolder De Ronde Hoep		Ruimte voor de Rivier

Voor de Groningse situatie is het interessant om te kijken naar cases waar sprake is van compensatie van waardedaling ten gevolge van het risico en naar opkoopregelingen. Twee relevante cases zijn Moerdijk en Ruimte voor de Rivier.

Case 1

In de classificatie van soorten risicosituaties en systeem van compensatie valt Moerdijk in:

- *Situatie 2: Risico op een incident en ook nu al sprake van overlast, en ook subjectieve component;*
- *Systeem 3: Opkoopregeling, waarmee alle nadelen en risico's worden overgenomen.*

De industrie in en rond Moerdijk zorgt nu al voor overlast, maar ook voor risico's voor de bewoners. De brand uit 2011 heeft dat nog eens extra bevestigd, waardoor wellicht onder de bewoners extra gevoeld wordt wat de risico's van grootschalige industrie kunnen zijn.

De oplossing die de bewoners wordt geboden is een regeling waarmee verkoop, als de bewoners weg willen, altijd gegarandeerd is. Het risico van onverkoopbare woningen wordt daarmee weggenomen. De regeling zorgt ook voor duidelijkheid over de vaststelling van de woningprijs, waarmee het risico op prijsdaling door de toenemende industrie wordt weggenomen.

Case 2

In de classificatie van soorten risicosituaties en systeem van compensatie valt Ruimte voor de Rivier in:

- *Situatie 3: Risico op een incident;*
- *Systeem 1 & 3: Compensatie als schade optreedt, bij waardedaling en een opkoopregeling.*

Ruimte voor de Rivier is een project waarbij getracht wordt de kans op overstromingen te verkleinen door rivieren meer ruimte te geven. Dat gebeurt op diverse locaties in Nederland. Er zijn regelingen ontwikkeld voor aankoop en schadevergoeding van onroerende zaken in het kader van de realisatie van de PKB Ruimte voor de Rivier. Deze regelingen zijn gebaseerd op de verschillende vormen van schade die kunnen ontstaan, zoals het daadwerkelijk weg moeten uit de woning en schadeloosstelling bij optreden van een incident en garantie over de verkoopbaarheid van de woningen.

3 Algemene compensatieregelingen

3.1 Inleiding

Twee algemene compensatieregelingen zijn te vinden in het systeem van onteigening en planschade uit de Wro. Voorafgaand aan de bespreking van een aantal specifieke regelingen, is het relevant de contouren te schetsen van deze twee compensatieregelingen. Beide regelingen zijn schaderegelingen bij een 'rechtmatige overheidsdaad'. Een overheidsbesluit of een handeling van de overheid zorgt ervoor dat mensen (onevenredig) schade lijden. Dan zijn deze regelingen aan de orde.

3.2 Onteigening

Onteigening kan in beeld komen als de overheid vanwege een publiek belang de beschikkingsmacht over grond of vastgoed nodig heeft. Er gelden dan zorgvuldige procedures op basis van de onteigeningswet, waarbij als partijen het niet onderling eens worden de rechter indien nodig gevraagd kan worden om de onteigening te sanctioneren, inclusief de financiële regeling die hierbij hoort.
Het laatste is hier relevant: voor onteigening gelden de regels van volledige schadeloosstelling. Volledige schadeloosstelling betekent dat aan een eigenaar alle rechtstreekse schade die hij noodzakelijk door het verlies van zijn onroerend goed lijdt vergoed moet worden. In de jurisprudentie is dit beginsel als volgt geïnterpreteerd: de onteigende partij moet zowel qua vermogenspositie als qua inkomenspositie in een gelijke financiële toestand blijven verkeren.

Vermogensschade
Vermogensschade ontstaat omdat het eigendom overgaat. Onder deze eerste schadecomponent wordt verstaan de werkelijke waarde van het onroerend goed dat wordt onteigend en, indien van toepassing de waardevermindering van het overblijvende (dat laatste is van belang bij de onteigening van b.v. gronden van een agrarisch bedrijf).
Voor de bepaling van deze werkelijke waarde is sinds 1981 in de onteigeningswet een stelsel opgenomen. Kern hiervan is dat wordt uitgegaan van de verkeerswaarde - dus de waarde in de markt, daarbij ook rekening houdend met een eventuele nieuwe bestemming die op de locatie gerealiseerd zou kunnen worden. Deze waarde wordt geobjectiveerd; er wordt daarom ook wel gesproken over de 'verkeerswaarde min':

- Niet de denkbeeldige waarde die een onroerend goed voor de eigenaar heeft, wordt vergoed, maar dus de geobjectiveerde werkelijke waarde;
- Hierbij geldt het zogenaamde eliminatiebeginsel: het positieve of negatieve effect van werken die worden aangelegd als onderdeel van het project of de plannen daarvoor worden weggedacht (geëlimineerd). Het bestemmingsplan echter niet;
- Ook geldt het zogenaamde egalisatiebeginsel: een toevallige ligging in een exploitatiegebied mag geen reden zijn voor een hogere vergoeding van vermogensschade dan de ligging van ander onroerend goed binnen het plangebied.

Bedrijfsschade
Bedrijfsschade ontstaat doordat de gebruiksmogelijkheden van het onroerend goed (tijdelijk) wegvallen. Anders dan voor de bepaling van de vermogensschade is in de onteigeningswet zelf geen regeling opgenomen voor de bepaling van de bedrijfsschade. In de jurisprudentie is echter een stelsel ontwik-

keld dat aangeeft hoe bedrijfsschade bepaald kan worden. Bij de bedrijfsschade worden verschillende onderdelen onderscheiden:

- Inkomensschade: Doordat de gebruiksmogelijkheden van het bestaande onroerend goed wegvallen, zal de onteigende jaarlijks in zijn inkomenspositie kunnen zijn aangetast. In concreto kan dit betekenen dat zijn inkomsten wegvallen, indien geen ander bedrijf begonnen wordt (bij liquidatie) of dat hij op hogere lasten komt te zitten omdat de huisvestinglasten voor een vervangende ruimte hoger zijn. Niet de volledige hogere huisvestingslasten kunnen echter bij verplaatsing worden meegerekend: vaak gaat de eigenaar er in de nieuwe situatie op vooruit. Op de vergoeding wordt dan ook de post 'nieuw-voor-oud' in mindering gebracht. Bij beëindiging moet op het verlies aan inkomsten de 'vrijkomende arbeid' worden afgetrokken (de eigenaar kan ander werk gaan doen) alsmede de rente op het vrijkomend kapitaal;
- Eenmalige kosten van verplaatsing/verhuizing of beëindiging: Het kan dan gaan om liquidatiekosten (alleen bij bedrijf): de kosten die gemoeid gaan met de liquidatie (waardeverlies op de voorraad), om inrichtingskosten: de kosten ten gevolge van de inrichting van een nieuwe ruimte (bedrijfsruimte, woning), bijkomende kosten zoals de kosten van ondersteuning door deskundige, de kosten van de verhuizing;
- Belastingschade: Als de vergoeding zorgt voor hogere belasting, dan komt deze schade ook voor vergoeding in aanmerking.

De (periodieke) inkomensschade wordt als volgt vergoed: de jaarlijkse schade wordt met een kapitalisatiefactor vermenigvuldigd. Deze factor bedraagt voor eigenaar-gebruikers 10. Voor huurders en pachters is deze kapitalisatiefactor lager.
Bij het bepalen van de bedrijfsschade, is relevant of sprake is van verplaatsing of bedrijfsbeëindiging. In het algemeen zal de hoogte van de schadeloosstelling worden bepaald op datgene wat in de gerede situatie voor de hand ligt. De onteigende is echter vrij in de wijze waarop hij de schadeloosstelling uiteindelijk besteedt: indien een onteigeningsschadeloosstelling op basis van beëindiging is ontvangen, kan toch tot verplaatsing van de onderneming worden besloten en omgekeerd.

Eventuele te verrekenen voordelen van de onteigening worden gecompenseerd met de bijkomende schaden; ze mogen echter niet gecompenseerd worden met de vermogensschade (de werkelijke waarde moet in elk geval betaald worden).

Indien de eigenaar zelf geen gebruiker is en het onroerend goed door een derde wordt gebruikt, zal deze ook schadeloos gesteld moeten worden. Uitgangspunt bij verhuur is dat de eigenaar aan de huurder een schadeloosstelling moet betalen; bij bedrijfsmatige verhuur geldt ook hier dat de jaarlijkse inkomensschade met een kapitalisatiefactor wordt vergoed. Bij een korter lopend en makkelijker opzegbaar recht is deze lager. Beperkt gerechtigden hebben ook recht op vermogensschade.

Praktische organisatie

De praktijk is dat veel onteigeningszaken in de minne geschikt worden. Het is ook verplicht, dat voor de start van het onteigeningsbesluit er een serieuze poging is geweest om er minnelijk uit te komen (anders is de onteigening niet noodzakelijk).
Mocht de procedure worden doorgezet, dan wordt de schadeloosstelling vastgesteld door de rechtbank in een onteigeningsprocedure; daartoe benoemt de rechtbank deskundigen die hem adviseren over hoogte van de schadeloosstelling, mede op basis van een opname ter plaatse. De hoogte van de compensatie wordt bepaald op het moment van de inschrijving van het vonnis in de Openbare Registers.

Lastige kwesties
De schadeloosstelling in onteigeningszaken is een volledige schadeloosstelling. Dat betekent dat bij de bepaling van de hoogte van de schadeloosstelling geen rekening wordt gehouden met een aftrek voor een normaal maatschappelijk risico: de schade moet volledig vergoed worden.
Voorzienbaarheid speelt een rol. Daan gaat het niet om de voorzienbaarheid van het risico dat een pand ooit nodig is voor een publiek belang, maar heel concreet: dat de onteigeningsprocedure is gestart. Relevant is namelijk het moment van tervisie leggen van het ontwerp-onteigeningsplan; vanaf dat moment wordt de onteigening voorzienbaar geacht: veranderingen aan het onroerend goed die nadien zijn aangebracht (zowel feitelijk, bijvoorbeeld een verbouwing, als juridisch, bijvoorbeeld verhuur) kunnen niet meer tot een hogere compensatie leiden
De verkeerswaarde kan beïnvloed worden door de staat van het onroerend goed, bijvoorbeeld slecht onderhoud of de aanwezigheid van verontreiniging in de bodem. Dit moet als volgt worden meegenomen in de waardebepaling. De verontreiniging moet worden meegenomen, in de mate waarin het de gebruikswaarde beperkt. Daarmee zal de vermogenswaarde lager worden vastgesteld. Daarbij bestaat echter in het algemeen geen relatie met de werkelijke saneringskosten. Dat is alleen het geval, als iemand verplicht kan worden om tot sanering over te gaan (bijvoorbeeld bij een saneringsbevel).
Iets vergelijkbaars geldt voor achterstallig onderhoud. Ook daardoor zal de vermogenswaarde lager zijn, maar i.h.a. niet evenveel lager als de kosten voor achterstallig onderhoud bedragen. Ook hier is dit anders in het geval er een verplichting is tot sanering of aanpakken van het achterstallig onderhoud (saneringsbevel, aanschrijving).

3.3 Planschade

De planschade regeling kan in beeld komen in de situatie dat belanghebbenden last hebben van bepaalde planologische wijzigingen. De regeling heeft zowel betrekking op schade ten gevolge van (een nieuw) bestemmingsplan als op schade ten gevolge van planologische besluiten rond het bestemmingsplan. Het gaat dan bijvoorbeeld om schade die ontstaat doordat een vergunning wordt verleend om te mogen afwijken van bepalingen in het bestemmingsplan of schade die ontstaat door de aanhouding van een vergunning in verband met een lopende herziening van het bestemmingsplan. De planschaderegeling is opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening.
Bij planschade uit de Wro gaat het om schade veroorzaakt door een veranderd (verslechterd) planologisch regime. Niet een verandering in de feitelijke situatie, maar een verandering in de planologische situatie is de basis voor de planschadevergoedingsregeling. Het gaat dus om schade van iets wat mogelijk kan optreden, maar waarvan niet zeker is dat het zal optreden. Het werkt ook omgekeerd: als er voor een open terrein in het (oude) bestemmingsplan al wel bebouwingsmogelijkheden zijn opgenomen, maar deze mogelijkheden niet benut zijn, zal als de bebouwingsmogelijkheden uit een nieuw bestemmingsplan wel benut worden er geen sprake kunnen zijn van planschade. De planologische situatie is dan niet minder gunstig geworden voor de belanghebbende.
Anders dan bij onteigening is niet sprake van een schadeloosstelling, waarbij de volledige vermogensschade en inkomensschade vergoed wordt, maar sprake van een schadevergoeding, waarbij de schade vergoed wordt voor zover deze redelijkerwijs niet voor rekening van de gedupeerde kan blijven.

Inkomensschade en vermogensschade
De schade kan zowel uit inkomensschade bestaan als uit vermogensschade. Bij inkomensschade kan gedacht worden aan omzetdaling van een winkel in een nieuwbouwwijk, waarbij de oorspronkelijke plannen voor de omvang van deze wijk drastisch worden bijgesteld.
Bij vermogensschade gaat het bijvoorbeeld om de daling van de waarde van een woning door het planologisch mogelijk maken van de aanleg van een drukke verkeersweg langs de woning.

De schade die ontstaat door een veranderd planologisch regime kan heel verschillend van karakter zijn. Van belang is het onderscheid tussen:

- Directe schade: deze ontstaat door andere gebruiksmogelijkheden of gebruikspotenties van het eigen onroerend goed, ten gevolge van de wijziging van het planologisch regime;
- Indirecte schade: door wijziging van de gebruiksmogelijkheden van onroerend goed in de omgeving wordt schade geleden.

De hoogte van de schade zelf is soms van invloed op de vraag of schadevergoeding toegekend moet worden. Is de inkomensschade minder dan 2%, dan wordt deze niet vergoed. Is de vermogensschade voor zover het om indirecte schade gaat minder dan 2%, dan wordt deze niet vergoed.
In sommige gevallen heeft het nieuwe planologische regime niet alleen nadelen, maar ook bepaalde voordelen voor de belanghebbende. Dan kan de schadevergoeding lager worden vastgesteld.

Praktische organisatie

Een verzoek tot schadevergoeding moet worden ingediend bij B&W (als het om gemeentelijke planologische besluiten gaat). B&W beslissen vervolgens over al dan niet toekennen van een schadevergoeding. Een verzoek moet een motivering bevatten en een onderbouwing van de hoogte van de gevraagde vergoeding. Als een verzoek tot schadevergoeding wordt ingediend, moet een griffierecht in rekening gebracht worden.
Veel gemeenten kennen een procedureverordening waarin is geregeld hoe gehandeld moet worden bij planschadeverzoeken. Onderdeel van de daarin opgenomen procedure is als regel het vragen van advies aan een zogenaamde, in principe onafhankelijke, schadebeoordelingscommissie

Lastige kwesties

Bij planschade wordt niet alle schade vergoed. Alleen voor zover de schade niet onder het normaal maatschappelijk risico valt, wordt deze vergoed. Het gaat dan om schade die 'redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de burger behoort te blijven' en vervolgens wordt de hoogte van de schadevergoeding naar billijkheid bepaald.
Allereerst is er een bepaalde mate van eigen risico voor een belanghebbende. Schade die ontstaat door veranderingen in het planologisch regime die tot het normaal maatschappelijk risico gerekend kunnen worden, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Veel veranderingen worden in de jurisprudentie tot het normaal maatschappelijk risico gerekend. Iemand die aan de stadsrand woont, moet er bijvoorbeeld rekening mee houden dat er stedelijke uitbreiding gaat plaatsvinden. Indien een woonwagencentrum in de omgeving wordt gerealiseerd behoort dit al snel tot het normaal maatschappelijk risico: de rijksoverheid voert immers al geruime tijd een spreidingsbeleid. Of bezwaar is gemaakt tegen de verandering van het planologische regime zelf (bijvoorbeeld tegen het nieuwe bestemmingsplan) is geen voorwaarde voor het toekennen van een schadeverzoek. Wel kan er door geen bezwaar te maken eerder sprake zijn van een situatie van risico-aanvaarding.
In sommige gevallen zal de schade ook aan de gedupeerde zelf te wijten kunnen zijn. Als een eigenaar geen gebruik maakt van bebouwingsmogelijkheden, en deze bebouwingsmogelijkheden onder een nieuw planologisch regime vervallen, is er niet automatisch sprake van een recht op schadevergoeding. Sterker nog, het recht zal alleen bestaan als de belanghebbende kan aantonen dat hij concrete plannen had om van de bebouwingsmogelijkheden gebruik te gaan maken. Anders is sprake van zogenaamde passieve risico-aanvaarding door de belanghebbende. Er wordt dan wel gesproken over 'riskant stilzitten'. Verder is er geen recht op schadevergoeding voor een belanghebbende die pas belanghebbende is geworden op het moment dat hij had kunnen weten dat er een verandering van het planologisch regime aan stond te komen (dat wordt ook wel de actieve risico-aanvaarding genoemd): er is sprake van voorzienbaarheid van de schade.
Planologische besluiten kunnen vaak een lange proceduretijd en, indien in werking, looptijd hebben. Het moment waarop de schade ontstaat is dan niet zo helder. Het kan zijn dat de schade al eerder ontstaat: een in procedure zijnde bestemmingsplanwijziging zal bijvoorbeeld haar schaduw vooruit

werpen. Ook kan schade later ontstaan: pas lang nadat een besluit genomen (en onherroepelijk) is. Maar pas als er een onherroepelijk planologisch besluit is, kan de schade vergoed worden. Zogenaamde schaduwschade - schade die ontstaat indien een planologisch besluit verwacht wordt of een planologisch besluit in procedure is - komt dus niet voor vergoeding in aanmerking. Een eigenaar die zijn pand wil verkopen voordat een bestemmingsplan onherroepelijk is, kan zijn planschade dus niet vergoed krijgen. Wel zal hij van de koper, die immers weet dat er een minder aantrekkelijk planologisch regime aankomt, een minder hoog bedrag voor zijn onroerend goed krijgen. De koper zelf kan geen planschadeclaim indienen: hij wist immers van de op til zijnde planologische veranderingen. In zo'n soort geval kunnen alleen goede afspraken (bijvoorbeeld het voorbehoud van de planschadeclaim door de oude eigenaar) de belanghebbende helpen.
Het kan ook dat de feitelijke schade pas later optreedt, jaren nadat een planologisch besluit onherroepelijk is. De wet beperkt de periode waarin een claim kan worden ingediend tot 5 jaar na het onherroepelijk worden van het nieuwe planologische kader.

4 Specifieke compensatieregelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee specifieke compensatieregelingen behandeld, die relevant kunnen zijn voor de risicosituatie in Groningen, het gaat om de Moerdijkregeling en om Ruimte voor de Rivier.

4.2 Moerdijkregeling

Korte omschrijving situatie
Moerdijk ligt in het westen van de provincie Noord-Brabant en is vooral bekend van het haven- en industriegebied en ook van de grote brand die daar woedde in januari 2011 bij het bedrijf Chemie-Pack. In juli 2014 is de Havenstrategie Moerdijk 2030 vastgesteld; een plan om de economische potentie door de strategische ligging van Moerdijk tussen de wereldhavens van Rotterdam en Antwerpen te benutten.
Onder de bewoners van Moerdijk had het concept voor dit plan (2013) voor veel onrust gezorgd, vooral vanuit de gedachte dat hun woning wellicht minder waard wordt of zelfs onverkoopbaar wordt. Naar aanleiding hiervan zijn ook plannen ontwikkeld om het wonen in Moerdijk aantrekkelijker te maken en bewoners die willen verhuizen kunnen gebruikmaken van de zogenoemde Moerdijkregeling. Met deze regeling is verkoop gegarandeerd tegen een prijs van 95% van de taxatiewaarde van de woning. De Moerdijkregeling is sinds 1 januari 2015 van kracht.

Risicosituatie en compensatiesysteem
In de classificatie van soorten risicosituaties en systeem van compensatie daarvoor valt Moerdijk in:

- Situatie 2: *Risico op een incident en ook nu al sprake van overlast, en ook subjectieve component;*
- Systeem 3: *Opkoopregeling, waarmee alle nadelen en risico's worden overgenomen.*

De industrie in en rond Moerdijk zorgt nu al voor overlast, maar ook voor risico's voor de bewoners. De brand uit 2011 heeft dat nog eens extra bevestigd, waardoor wellicht onder de bewoners extra gevoeld wordt wat de risico's van grootschalige industrie kunnen zijn.
De oplossing die de bewoners wordt geboden is een regeling waarmee verkoop, als de bewoners weg willen, altijd gegarandeerd is. Het risico van onverkoopbare woningen wordt daarmee weggenomen. De regeling zorgt ook voor duidelijkheid over de vaststelling van de woningprijs, waarmee het risico op prijsdaling door de toenemende industrie wordt weggenomen.

Hoe werkt de regeling?
De Moerdijkregeling is gebaseerd op een gegarandeerde verkoopprijs. Als eigenaren hun woning willen verkopen, dan is die prijs vastgesteld op 95% van de taxatiewaarde van de woning. Enerzijds zorgt deze regeling voor compensatie voor de negatieve prijseffecten van de ontwikkelingen rond Moerdijk, maar anderzijds wordt er ook verondersteld dat de regeling voor de woningeigenaren een bepaalde rust geeft, waardoor ze wellicht in het dorp blijven wonen en er daarmee een positief effect is voor de leefbaarheid van Moerdijk.

Voor wie?
De regeling is bedoeld voor eigenaren van particuliere woningen en woningen met 'onlosmakelijk verbonden kleinschalige bedrijvigheid' binnen de bebouwde kom van Moerdijk. Woningen in het buiten-

gebied komen niet in aanmerking voor de regeling en ook vakantiewoningen, bedrijven en bouwkavels vallen niet onder de regeling. Uit de 2e bestuursrapportage van de gemeente blijkt dat er 301 adressen zijn die gebruik kunnen maken van de regeling[3].

Taxatie
Woningeigenaren hebben in december 2014 een uitnodiging gekregen om hun woning te laten taxeren tussen 1 januari en 1 juni 2015. Een taxatierapport is verplicht om in de toekomst eventueel gebruik te kunnen maken van de Moerdijkregeling. Taxatie is kosteloos en verbindt de eigenaar tot niets. Om de eventueel negatieve prijseffecten van de Havenstrategie Moerdijk uit te sluiten, is de peildatum voor de taxaties vastgesteld op 1 januari 2013, dus voor het verschijnen van de conceptplannen. De taxateur maakt op basis van een bezoek aan de woning een nauwkeurige inschatting van de prijs van de woning en maakt daarvan een rapport op. Als de eigenaar het eens is met het rapport dan moet hij de gemeente vragen het te valideren. De gemeente kijkt dan of de taxateur zich aan de vooraf opgestelde regels heeft gehouden en of het rapport het juiste format heeft. Na goedkeuring door de gemeente ligt officieel de waarde van de woning op 1 januari 2013 vast, zoals die gebruikt zal worden voor de Moerdijkregeling.

Verkoop
Indien een eigenaar de woning wil verkopen, is hij niet verplicht de woning aan te bieden aan de gemeente. Hij kan de woning ook zelf op de markt zetten en proberen er een aanvaardbare prijs voor te krijgen. Het taxatierapport voor de Moerdijkregeling is overdraagbaar, dus de koper van de woning kan – indien dat taxatierapport er is – in de toekomst ook een beroep doen op de Moerdijkregeling. Daarvoor moet hij wel minimaal drie jaar in de woning gewoond hebben.
Bij verkoop aan de gemeente onder de Moerdijkregeling wordt de waarde van de woning vastgesteld op basis van 95% van de taxatiewaarde (taxatierapport, prijspeil 1-1-2013), plus of min:
- Een na inspectie van de woning vast te stellen bedrag voor de staat van onderhoud en eventueel uitgevoerde verbouwingen;
- De waardeontwikkeling van de woning tussen 1-1-2013 en moment van verkoop.

Voor de waardeontwikkeling wordt gebruikgemaakt van cijfers van het Kadaster gebaseerd op alle verkopen in de provincie Noord Brabant. Uit de gemiddelde koopsom per woningtype over de voorgaande 4 kwartalen wordt het indexcijfer voor dat moment bepaald. Daarbij worden de bovenste en onderste 10% transacties niet meegenomen.

Figuur 4.1 Indexcijfers waardeontwikkeling Moerdijkregeling www.moerdijk.nl, bron: Kadaster, bewerkt door woningmarktcijfers.nl)

Indexcijfers provincie Noord Brabant

	1-1-2013	1-7-2013	1-1-2014	1-7-2014	1-1-2015	1-7-2015
Appartment	100,0	99,0	98,5	99,6	101,4	102,1
Hoekwoning	100,0	98,6	97,5	97,6	100,0	101,2
2/1 Kapwoning	100,0	99,2	98,7	98,5	100,1	101,4
Tussenwoning	100,0	99,0	98,4	99,4	101,7	102,4
Vrijstaand	100,0	99,5	99,0	99,0	99,0	99,3

* Gebaseerd op 80% van alle door het Kadaster geregistreerde transacties

Aankoop door gemeente
Indien een woningeigenaar gebruik wenst te maken van de Moerdijkregeling dient hij zich van tevoren aan te melden. Voor 2015 moest de aanmelding tussen 1 januari en 1 mei gedaan worden.
Per jaar gaat de gemeente uit van een maximum aantal van 25 woningen die ze kunnen aankopen. Dat heeft te maken met de mogelijkheden om die woningen door te kunnen verkopen of een andere

[3] Gemeente Moerdijk (2015), 'passie, participatie, proactief, pr', tweede Bestuursrapportage 2015, p.60

gebruiker te vinden, maar ook met het voorkomen van leegstand en daardoor verloedering. Het aantal van 25 woningen is gebaseerd op het gemiddelde aantal woningen dat jaarlijks te koop staat in dorpen van vergelijkbare omvang als Moerdijk. Er kunnen wel uitzonderingen gemaakt worden in urgente situaties, zoals om medische redenen of bij het overlijden van een partner.
Bij meer dan 25 aanmeldingen per kalenderjaar volgt een loting en alle uitgelote eigenaren komen op volgorde van lotnummer op een wachtlijst te staan.
De gemeente probeert de aangekochte woningen weer te verkopen, waarbij de nieuwe koper in de toekomst eventueel ook weer een beroep kan doen op de Moerdijkregeling (na minimaal drie jaar er gewoond te hebben).

Financiering
In de eerder aangehaalde tweede bestuursrapportage wordt aangegeven dat het "op voorhand moeilijk is om aan te geven wat uiteindelijk nodig is voor de uitvoering" (p.61). Er is een voorfinanciering van de provincie ontvangen van 10 miljoen en er wordt dan ook overeenkomstig dat bedrag krediet aangevraagd. Verder wordt aangegeven dat dit bedrag in de toekomst bijgesteld zal moeten worden, afhankelijk van het gebruik. De uiteindelijke kosten van de regeling zullen worden vergoed vanuit het Havenschap Moerdijk, dat een gemeenschappelijke regeling is van de Provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk.

Praktijkervaring
De Moerdijkregeling is sinds 1 januari 2015 van kracht. Uit de tweede bestuursrapportage van de gemeente volgt dat er 300 woningen ingeschreven zijn voor de regeling; de enige die niet ingeschreven is, was onderdeel van een executieverkoop (p.60). Dat betekent dat alle woningen die in aanmerking komen voor de regeling ook daadwerkelijk getaxeerd zijn. Na die taxaties blijkt de gemiddelde woningwaarde op €250.000 te liggen. Uit de rapportage blijkt ook dat voor 2015 30 adressen zich hebben aangemeld die in 2015 gebruik willen maken van de regeling. Daaronder bevonden zich 16 'voorrangsgevallen', die hun woning al te koop hadden staan voor 1 januari 2014. De aankoopkosten bedragen een kleine 8 miljoen. Deze kosten kunnen worden gefinancierd uit een bedrag van 10 miljoen dat de provincie beschikbaar heeft gesteld als voorfinanciering.
Op 18 november 2015 staan er op de website van Moerdijk[4] 10 woningen te koop die aangekocht zijn door de gemeente en er staat één woning vermeld als verkocht. Volgens Omroep Brabant[5] heeft de gemeente tot eind oktober 18 woningen aangekocht, waarvan er twee zijn doorverkocht en twaalf verhuurd. Voor de overige vier woningen zijn er nog gesprekken gaande met potentiele kopers en huurders.

Hoe wordt omgegaan met lastige kwesties?
Eerder introduceerden we een aantal lastige kwesties bij de vormgeving van een compensatieregeling. Voor wat betreft de Moerdijkregeling kan daar het volgende over gezegd worden.
Allereerst de verhouding tot het normaal maatschappelijk risico. Dat risico is hier beperkt. In de regeling is het als volgt vertaald. Er is een garantie voor 95% van de waarde van voor 2013. Dus maximaal 5% van de waardedaling word voor de eigenaar als normaal maatschappelijk risico gezien. Het systeem werkt zo dat de gemiddelde ontwikkelingen in de woningmarkt elders, ook worden geprojecteerd op de fictieve woningmarkt in Moerdijk, dus daar loopt de eigenaar geen ander risico dan de eigenaren in gebieden waar geen sprake is van de nabijheid van een zich uitbreidend bedrijventerrein.
Het tweede punt is de voorzienbaarheid. Hier is een belangrijke datum 2013, de verschijning van het concept van de havenstrategie voor de verdere ontwikkeling van de haven van Moerdijk. Ook mensen die later eigenaar zijn geworden, kunnen – mits deze tenminste drie jaar op de betreffende plek gewoond heeft – gebruik maken van de garantieregeling. Dus ook kopers die zich bewust zijn van de ri-

[4] https://www.moerdijk.nl/web/dorpmoerdijk/Woningaanbod-Moerdijkregeling.html
[5] http://www.omroepbrabant.nl/?news/2386881443/Achttien+huizen+verkocht+via+Moerdijkregeling.aspx

sico's, krijgen toch de garantie dat ze hun woning kunnen verkopen voor een waarde die is afgeleid van de situatie van voor het bekendmaken van de havenstrategie. Verder is de regeling ook zo vormgegeven, dat investeringen die gedaan worden na het moment van taxatie dus toen eigenaren zich bewust waren van de risico's en wisten van het bestaan van de garantieregeling, en die dus eventueel tot een hogere waarde kunnen leiden, wel mogen worden meegenomen bij een beroep op de garantieregeling.
Het laatste punt is hoe met de meer subjectieve waarde wordt omgegaan. Hier is in de regeling geen faciliteit voor opgenomen, anders dan het wel mogen meetellen van de investeringen die gedaan zijn na de 'peildatum'.

4.3 Ruimte voor de rivier

Korte omschrijving situatie
In 2005 is de Planologische Kernbeslissing 'Ruimte voor de rivier' vastgesteld (in 2007 in werking getreden). Deze PKB beoogt het beschermingsniveau van het rivierengebied tegen overstromingen te verhogen, en te brengen op het wettelijk vereiste beschermingsniveau. In de PKB is dit waterveiligheidsdoel gekoppeld aan een landschappelijk doel, het verbeteren van de landschappelijke kwaliteit in het rivierengebied. 'Ruimte voor de rivier' is uitgewerkt in ruim 30 deelprojecten, waar de rivieren letterlijk meer ruimte krijgen.
Concrete maatregelen die worden voorgesteld zijn:

- Uiterwaardvergravingen;
- Versterking of verlegging van een primaire waterkering;
- Kribverlaging;
- Obstakelverwijdering (denk aan aanlegsteigers);
- Zomerbedverdieping;
- Aanleg van hoogwatergeulen die indien nodig worden gebruikt hoogwater af te voeren; de verwachte overstromingsfrequentie van zo'n geul is b.v. eens in de paar honderd jaar;
- Aanwijzing en aanleg van retentiegebieden: gebieden, waarin tijdelijk water kan worden opgevangen, verwachting is dat dit ook zeer incidenteel nodig is;
- Depots voor de berging van grond.

De realisatie van de verschillende maatregelen binnen de 'Ruimte voor de rivier'-projecten heeft grote consequenties voor de particuliere eigenaren in de betreffende gebieden. Voor sommige maatregelen zal grond en bebouwing moeten worden aangekocht, omdat deze van functie moeten veranderen of moeten verdwijnen. Andere grond en gebouwen kunnen blijven bestaan, maar komen komt door dijkverlegging op een andere plek te liggen, mogelijk risicovoller (buitendijks of in een hoogwatergeul of een retentiegebied) of minder gunstig ten opzichte van bijvoorbeeld andere bezittingen. Verder zullen de te nemen maatregelen zelf soms ook (tijdelijk) voor overlast en schade kunnen zorgen.
Voor de mogelijke schade die hier door de verschillende maatregelen kan ontstaan bestaan verschillende vergoedingsregelingen en mogelijkheden qua compensatie. Hierop wordt hieronder verder ingegaan. Voor die regelingen zijn normaal verschillende loketten. Bij 'Ruimte voor de rivier' is dit ondervangen door een loket te creëren voor de behandeling van verzoeken om schadevergoeding die verband houden met de uitvoering van de PKB.

Soort compensatiesituatie/risico
De maatregelen die getroffen worden binnen 'Ruimte voor de rivier', brengen verschillende vormen van schade en risico's met zich mee.
Eerder onderscheiden we drie categorieën van schade:

- Categorie 1: Nu al sprake van overlast, meestal geen fysieke schade, wel ook subjectieve component, omdat er onduidelijkheid is over effecten van de overlast en dit (nu nog) verschillend wordt ingeschat (en dus risico op extra waardedaling);
- Categorie 2: Risico op een incident en ook nu al sprake van overlast, en ook subjectieve component;
- Categorie 3: Risico op een incident.

Voor wat betreft de gebouwen in het gebied: naast directe schade i.v.m. de maatregelen (categorie 1 schade), gaat het om schade die te maken heeft met een risico op een incident (overstroming, ook wel inundatie genoemd) waardoor het gebouw schade kan lijden en door dit risico het woongenot onder druk kan komen te staan. In bovenstaande indeling is dat de categorie 3 schade.

Systeem van compensatie
Binnen Ruimte voor de Rivier zijn er verschillende compensatieregelingen.
In een aantal gevallen is er recht op aankoop, op basis van volledige schadeloosstelling conform de regels van de onteigeningswet.
De situaties waarin dat mogelijk is, zijn:

- Het huis / de grond is nodig om op die plek een maatregel te realiseren (bijvoorbeeld het verleggen van een dijk);
- Een bedrijf wordt kleiner doordat bijvoorbeeld grond of bijgebouwen verdwijnen door de maatregelen, en daardoor is het bedrijf niet meer levensvatbaar;
- Er ontstaat door de uitvoering van de maatregelen een onveilige, onbewoonbare of onbruikbare situatie, in termen van de regeling. Dat is als volgt gedefinieerd: kans op een benedenetage onder water is gelijk of groter dan eens in de 25 jaar, de waterstand bij overstroming is hoger dan 1 meter, er is kans op constructieve schade door de wateroverlast, het is niet enkele dagen van de voren voorzienbaar dat er wateroverlast komt of er is sprake van een situatie waarbij iemand bij hoogwater lastig te evacueren is;
- De grond of het gebouw past niet meer in de nieuwe bestemming voor het gebied.

Naast bovenstaande aankoopregeling, is er ook een andere compensatieregeling mogelijk voor woningen die buitendijks komen te liggen, maar wel binnen de veiligheidsregels behouden kunnen worden, waar de mogelijkheid bestaat om te blijven wonen op de risicovollere plek. De regeling kent twee componenten:

- Eventuele schade bij een overstroming volledig wordt vergoed;
- Een garantstelling rond een eventuele toekomstige verkoop van de woning. Verwacht kan worden dat de verkoopprijs van deze woningen door de risicovollere plek immers lager is; de garantstelling houdt in dat de binnendijkse waarde ook in de toekomst – als de woning buitendijks is komen te liggen - wordt vergoed.

Voor degenen die niet van deze specifieke regeling gebruik willen maken, is er de mogelijkheid van de algemene planschade compensatieregeling vooraf (door de wijziging van het planologisch regime).

Eerder onderscheiden we drie mogelijke vormen van compensatie:

- Compensatie als het nadeel optreedt, in de vorm van een vergoeding van de schade door het nadeel. Dat kan het moment zijn dat schade ontstaat, maar ook het moment dat door verkoop het nadeel zichtbaar wordt;
- Compensatie vooraf op basis van risicoaanvaarding van het nadeel: de risico's worden als het ware vooraf afgekocht. Nadelen nadien voor rekening van de eigenaar;
- Opkoopregeling. Alle nadelen en risico's worden overgenomen.

Bij Ruimte voor de rivier zijn dus alle drie deze vormen in beeld, de compensatie als het nadeel optreedt, de opkoopregeling en ook de compensatie vooraf (in de vorm van planschade).

Uitwerking regeling

Allereerst is bij de situatie van het programma Ruimte voor de Rivier een complicerende factor dat er allerlei overheden betrokken zijn bij de maatregelen die in het programma zijn opgenomen. Er zijn besluiten en handelingen van verschillende overheden, waar mogelijk een vorm van compensatie bij in beeld kan komen, zowel besluiten en maatregelen van het rijk, de provincie, de gemeente als de waterschappen.

Daarom is een regeling gemaakt voor de coördinatie van schadeverzoeken. Deze beleidsregel is in 2009 in de Staatscourant gepubliceerd, in de vorm van de Beleidsregel met betrekking tot de behandeling en beoordeling van aanvragen voor schadevergoeding of nadeelcompensatie in verband met de uitvoering van de Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (Beleidsregel schadevergoeding Ruimte voor de Rivier). Doel van deze regeling is om een loket te creëren, waar schadeverzoeken kunnen worden ingediend. Dat is de betreffende minister: op alle verzoeken die verband houden met deze PKB zal op grond van de beleidsregel door één bestuursorgaan, namelijk de minister, worden beslist.

De schaderegeling verwijst naar de bestaande nadeelcompensatieregeling van het ministerie (Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999) en de geldende wettelijke compensatieregelingen. Kapstok is algemene nadeelcompensatieregeling zoals deze in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4.81 lid 1) is opgenomen, voor compensatie bij een rechtmatige overheidsdaad; in middels kent de Waterwet een algemene regeling voor compensatie (art. 7.14 Waterwet) – die laatste bestond nog niet ten tijde van het vaststellen van de schaderegeling uit Ruimte de Rivier.

Er is een speciale regeling gemaakt voor schadevergoeding aan grond en gebouwen die buitendijks komen te liggen, de regeling inundatieschade (overstromingsschade) uit het Beleidskader schadevergoeding Ruimte voor de rivier voor nieuwe buitendijkse gebieden. De eigenaar hiervan heeft er recht op te worden aangekocht (en zou kunnen worden onteigend), maar heeft de mogelijkheid om hier van af te zien. Dan kan hij een (privaatrechtelijke) overeenkomst sluiten met de overheid.
Deze overeenkomst houdt het volgende in:

- Algehele schadeloosstelling mocht een overstroming plaatsvinden. Het gaat om een volledige vergoeding van de fysieke schade aan de opstallen, evacuatiekosten, opruim- en herstelkosten door de overstroming als ook om eventuele kosten van schadebeperkende maatregelen die getroffen zijn;
- Afgesproken kan worden dat die schadebeperkende maatregeen nu moeten worden gerealiseerd (bijvoorbeeld het vullen van de kelder met zand, om te voorkomen dat bij hoogwater luchtbellen onder het huis kunnen ontstaan). De kosten van deze maatregelen, en het eventiele onderhoud er aan worden vergoed; daartegenover staat dan ook een plicht om deze maatregelen in stand te houden, zodat de beoogde schadebeperking indien aan de orde ook kan optreden;
- Als de eigenaar later tot verkoop van zijn woning wil overgaan, dan is er een waardegarantie bij verkoop. Die is vastgesteld op de waarde alsof het object nog binnendijkse gelegen zou zijn. Uitgegaan wordt daarbij van de gebruiksmogelijkheden die de woning had op 26 januari 2007, de datum waarop de PKB Ruimte voor de Rivier in werking is getreden. Voor zover een evenuele schadebeperkende maatregel een waardedrukkend effect heeft, wordt deze niet meegenomen bij deze waardebepaling. Zo nodig wordt tussen partijen afgesproken dat – voorafgaand aan de uitvoering van deze maatregelen – er een taxatie plaatsvindt.

Door het sluiten van deze overeenkomst ‘overstromingsschade’, vervalt de mogelijkheid beroep te doen op een andere planschaderegeling, b.v. de regeling uit de Wet ruimtelijke ordening (in juridische termen: de schadevergoeding is anderszins al verzekerd). Juridisch wordt dat ook privaatrechtelijk geborgd, in de vorm van een verplichting overstroming als gevolg van hoogwater en de tijdelijke berging van water op de grond te dulden. Deze kwalitatieve verplicht zal in de openbare registers worden ingeschreven, en geldt daarmee ook voor eventuele rechtsopvolgers.

Er is niet gekozen voor directe compensatie in de regeling, voor een woning die iemand blijft gebruiken maar buitendijks komt te liggen; dit is wel overwogen, maar conclusie was dat dit niet objectief vast te stellen was.

Om een beroep te doen op een van de compensatieregelingen, maakt het schadeloket gebruik van schadeformulieren. Hierin dien je zelf aan te geven, welke schade je verwacht / er is opgetreden. Het volstaat een eigen schatting te geven (afwijkend van bijvoorbeeld de planschaderegeling uit de Wro, waar een motivering gegeven moet worden als een planschadeclaim wordt ingediend). Dat betekent dat geen kosten gemaakt hoeven worden om zelf een deskundige te vragen om de hoogte van het schadebedrag vast te stellen. De drempel die de Wet ruimtelijke ordening tegenwoordig kent bij het indienen van planschadeclaims, kent deze compensatieregeling dus niet.

Hoe wordt omgegaan met lastige kwesties?
Eerder introduceerden we een aantal ‘lastige kwesties’ bij een compensatieregeling. Hoe is daar hier mee omgegaan?
Allereerst het punt dat soms gesteld wordt dat risico’s ook vallen onder het normaal maatschappelijk risico, en daardoor niet voor vergoeding in aanmerking komen. In dit geval is dat niet aan de orde. Er is sprake van een volledige schadeloosstelling van mensen die buitendijks komen te wonen / waarvan het bedrijf buitendijks komt te liggen.
Een tweede punt was hoe wordt omgegaan met voorzienbaarheid van het risico bij de te compenseren persoon: is er sprake van de facto actieve risicoaanvaarding en hoe is dat vertaald in de regeling? De regeling hanteert als peildatum 22 december 2005. Alleen degenen die voor die datum rechthebbende waren, komen in aanmerking voor de schaderegeling voor rechthebbenden op grond en gebouwen in nieuwe buitendijkse gebieden (dus de schadeloosstelling bij eventuele overstromingen en de garantie op de binnendijkse waarde bij verkoop).
Voor een eventuele opvolgende eigenaar of andere rechthebbende, geldt dat hij geacht wordt op de hoogte te zijn van het risico en daarom kan hij geen aanspraak meer maken op deze regeling. De overeenkomst is niet overdraagbaar. De uitzondering hierop bestaat als iets binnen de familie wordt overgedragen (tot de tweede graad), als de eigendomsovergang plaats vindt in het kader van een uiterste wilsbeschikking en bij de verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap.
Een derde punt was hoe wordt omgegaan met subjectieve nadelen – die niet altijd direct in de markt worden meegewogen. Omdat de regeling uitgaat van een overeenkomst waarin maatwerk geleverd kan worden, zijn er mogelijkheden om ook afspraken te maken over specifieke zaken, waardoor bepaalde subjectieve nadelen wellicht toch gecompenseerd en vooral ondervangen kunnen worden. Het gaat dan om nadelen die samenhangen met het blijven gebruiken van het vastgoed als het buitendijks komt te liggen. Indien verkocht wordt, is er een waardegarantie van de binnendijkse waarde.

5 Conclusies

In deze verkenning is gekeken naar de vormgeving van compensatieregelingen, met het oog op compensatie in risicovolle situaties. Centraal stond de vraag welke aandachts- en leerpunten de andere compensatieregelingen laten zien, die relevant zijn voor compenseren in een situatie met risico's zoals in Groningen.

We richtten ons daarbij op de volgende deelvragen:
1) Hoe is de compensatieregeling vormgegeven?
2) Hoe wordt omgegaan met een aantal lastige kwesties?
3) Hoe is de organisatie achter de regeling?

We hebben twee regelingen voor compensatie in risicovolle situaties bekeken, de Moerdijkregeling (relevant in verband met het verdere uitbreiding van het industriegebied) en de schaderegeling uit Ruimte voor de Rivier (een programma om de rivier meer ruimte te geven, door o.a. dijk- en vaargeulverlegging, waardoor woningen buitendijks kunnen komen te liggen). Daarbij hebben we twee generieke compensatieregelingen, onteigening en planschade, als achtergrond meegenomen.

In het algemeen zijn er twee systemen van compensatie, volledige schadeloosstelling, waarbij iemand qua vermogens- en qua inkomenspositie er niet op achteruit gaat en schadevergoeding, waarbij schade voor zover redelijkerwijs niet door iemand gedragen hoeft te worden, gecompenseerd wordt. Als iemand zijn vastgoed kwijtraakt, of als het vastgoed onbruikbaar wordt, komt onteigening en daarmee volledige schadeloosstelling in beeld. Als gebruiksmogelijkheden worden beperkt en er sprake is van waardedaling, komt de planschaderegeling in beeld, met een beperktere schadevergoedingsmogelijkheid omdat het uitgangspunt is dat de schade deels door iemand zelf wordt gedragen voorzover sprake is van een normaal maatschappelijk risico.

We lichten een aantal punten uit de resultaten van deze verkenning:

<u>Lage inschatting 'normaal maatschappelijk risico'</u>
In beide gevallen is sprake van een royale regeling, t.o.v. de gangbare planschaderegeling. De compensatie voor degenen die buitendijks blijven wonen is volledig; de garantie voor degenen die in Moerdijk blijven wonen is 95% van de vastgoedwaarde. Dat kan de acceptatie ten goede komen.

<u>Helderheid regeling</u>
Met name de Moerdijkregeling kent een eenduidige en expliciete aanpak. De manier van bepaling van de garantieprijs, is ook voor de eigenaren goed te reproduceren: eenmalige taxatie van alle betrokken woningen op één prijspeildatum, waarbij de daadwerkelijke verkoopprijs (bij verkoop aan de gemeente) een afgeleide is van de taxatieprijs (95% hiervan), gecorrigeerd voor eventueel sindsdien uitgevoerde verbouwingen, staat van onderhoud) en de regionale woningwaardeontwikkeling tussen moment van verkoop en 1 januari 2013 .
Bij Ruimte voor de rivier wordt de marktwaarde afgeleid van die van woningen die nog wel binnendijks gelegen zijn. Dat is voor degenen die buitendijks willen wonen weliswaar op voorhand iets minder zeker, maar aan de andere kant is er een heel concreet referentiebeeld uit de woningmarkt die voorheen vrijwel vergelijkbaar was.
Ook dit zal de acceptatie ten goede kunnen komen.

Mogelijkheid tot maatwerk: contractuele afspraken

De Ruimte voor de rivier regeling kent een keuzemodel voor gebouwen van mensen die buitendijks komen te liggen: tussen uitkoop op onteigeningsbasis, vergoeding bij blijven zitten op basis van overeenkomst (overeenkomst overstromingsschade) of algemene regeling van planschadevergoeding.
De contractuele regeling is een royale compensatieregeling, met volledige vergoeding bij optreden van schade (zowel de fysieke schade aan de opstallen, evacuatiekosten en opruim- en herstelkosten door de overstroming; ook eventuele kosten van schadebeperkende maatregelen die getroffen zijn worden vergoed – waarbij de eigenaar wel verplicht is deze te realiseren) en er is een waardegarantie bij verkoop (op binnendijkse waarde). Door het bestaan van deze regeling, lijkt te kunnen worden voorkomen dat vaak gebruik moet worden gemaakt van dwang via onteigening om de projecten uit het programma gerealiseerd te krijgen.

Organisatie

De Ruimte voor de rivier regeling kent een schadeloket, waar namens meerdere betrokken overheden een eenduidige afspraak over compensatie gemaakt kan worden. Dus zowel planschade als maatregelschade wordt door een overheidsorganisatie afgehandeld (ipv rijk, provincie, gemeente en waterschap die hier normaal partij zouden zijn). In een situatie waarbij er meer mogelijke schadeoorzaken samenvallen, helpt dit de efficiëntie en maakt het het hiervoor genoemde maatwerk eerder mogelijk.

Aandacht voor leefbaarheid: voorzienbaarheid niet altijd reden voor lagere compensatie

De woningen in de uiterwaarden bij Ruimte voor de Rivier betreffen behoorlijk geïsoleerd gelegen woningen. Het verdwijnen van de bewoning daar heeft geen grote gevolgen voor de leefbaarheid.
Anders is dat echter in Moerdijk, waar het risico ontstaat dat een 'spookdorp' ontstaat. Bij de Ruimte voor de Rivierregeling worden alleen de oude rechthebbenden gecompenseerd voor de nieuwe buitendijkse ligging. Hierbij wordt aangesloten op het algemene principe van voorzienbaarheid van een risico. De Moerdijkregeling gaat echter verder. Het recht op gecompenseerd te worden bij lastige verkoop (in de vorm van de garantieregeling) is ook overdraagbaar op toekomstige kopers. Met andere woorden, ook kopers die 'weten waaraan ze beginnen' kunnen in de toekomst een beroep op de regeling doen. Daarmee is ook voor partijen die zich al bewust zijn van het risico als ze kopen en dit bewust aanvaarden dat risico toch afgedekt. Voor de leefbaarheid van het gebied en de verkoopbaarheid van opgekochte woningen lijkt dat een handige keuze. Huidige inwoners willen sneller blijven wonen omdat ze zekerheid hebben voor eventuele toekomstige omstandigheden.

Peildatum: onderhoud

Met het voorgaande hangt samen de peildatum: betekent het bekend zijn met de maatregel/risico's, dat investeringen die nadien gedaan worden, niet meer gecompenseerd worden, zoals b.v. bij onteigening het geval is? Ook dat zou tot druk op de leefbaarheid en ook het directe woongenot kunnen leiden.
Bij de Moerdijkregeling wordt het expliciet mogelijk gemaakt om ook na de peildatum nog investeringen te doen die worden meegenomen bij het bepalen van de garantiewaarde. Dat is dus van belang voor de leefbaarheid.

Schadebeperkende maatregelen geen invloed op waarde

Bij de Ruimte voor de rivier regeling geldt dat als er maatregelen nodig zijn om latere schade te beperken, waardoor de vastgoedwaarde zelf omlaag zou gaan, dan wordt bij het bepalen van de vastgoedwaarde bij voorgenomen verkoop in het kader van de garantieregelingen dit negatieve waarde-effect weggedacht. Dit zou partijen kunnen stimuleren schadebeperkende maatregelen te nemen, wat ook weer in het belang is van de partij die de maatregel wil uitvoeren.

Hoewel de situaties waarvoor beide compensatieregelingen zijn vormgegeven heel verschillende zijn met de situatie in Groningen, denken we dat de manier van vormgeving op onder andere de hierboven benoemde punten inspiratie kan geven voor de detaillering van de regeling in Groningen.

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
Faculteit Bouwkunde, TU Delft
Julianalaan 134, 2628 BL Delft
Postbus 5043, 2600 GA Delft

Telefoon: +31 (0)15 278 30 05
E-mail: OTB-bk@tudelft.nl
www.otb.bk.tudelft.nl